

Congrès AFSP 2011 - Strasbourg

Section Thématique 18

## **Circulation internationale des idées et de nouveaux instruments des politiques environnementales : Transferts de politiques ?**

**Synthèse provisoire**

**Gilles Massardier et Denis Pesche – UMR ART-Dev, Cirad**

**23 Septembre 2011**

Responsables scientifiques de la section thématique :  
Gilles Massardier et Denis Pesche (CIRAD, ART-Dev UMR 5281, Montpellier)  
Philippe Le Prestre (Directeur de l'Institut Environnement Développement et Société,  
Université Laval, Québec)

### **Table des matières**

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>2. LES APPORTS HEURISTIQUES DES PTS .....</b>	<b>5</b>
<b>3. LIMITES DE L'APPROCHE EN TERMES DE PT .....</b>	<b>6</b>
<b>4. APPORT DES COMMUNICATIONS ET DES DEBATS LORS DE LA ST 18 .....</b>	<b>7</b>
<b>5. PISTES D'APPROFONDISSEMENTS .....</b>	<b>13</b>
<b>6. REFERENCES .....</b>	<b>15</b>

## 1. INTRODUCTION

Dans l'esprit des travaux pionniers de Pierre Lascoumes, nous considérons que les questions environnementales ne doivent pas être considérées seulement comme un domaine d'intervention spécifique mais qu'elles préfigurent des transformations plus globales des formes de l'action publique dans nos sociétés : « *ce domaine d'action collective, impliquant autant la société politique que la société civile, constitue un révélateur des dynamiques générales à l'œuvre dans toutes les politiques publiques* » (Lascoumes 1994). Pour l'auteur, la véritable originalité des interventions dans le domaine de l'environnement, réside dans ses méthodes d'interventions et en particulier sur « *des procédures créatrices de nouveaux rapports démocratiques entre l'Etat et les différents groupes d'intérêts de la société civile* ».

Les politiques publiques (PP), notamment environnementales, sont aussi marquées par une autre caractéristique, peu explorée par Pierre Lascoumes : l'internationalisation à la fois de l'agenda des gouvernements et de certains acteurs nationaux (Evans, 2004) mais aussi de différents contenus (idées ou instruments).

De plus, le domaine de l'environnement possède une autre spécificité importante qui est liée au fait qu'il a d'abord été « construit », depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, par des acteurs non étatiques (sociétés savantes liées à la protection de la nature, gestionnaires des ressources,...), puis à été « mis en traité » pour enfin, à partir des années 1970, donner lieu à la construction de bureaucraties internationales et ensuite de ministères nationaux en charge des politiques environnementales (Meyer et al. 1997). A l'inverse de beaucoup de secteur, l'internationalisation a en quelque sorte précédé, ou au moins été relativement simultanée, de la construction des agendas nationaux.

Face à ces spécificités, nous nous sommes demandé si la notion de « *policy transfer* » pouvait être heuristique pour saisir les articulations complexes entre national, inter et transnational dans le domaine de l'environnement. En effet, pour explorer une des facettes de l'internationalisation des politiques publiques, la notion de « transfert de politique publique » ou *Policy Transfer* (PT) fait flores dans la littérature des dernières années, à tel point que semble se constituer un sous-domaine de recherche spécifique, les *Policy Transfer Studies* (PTS)<sup>1</sup>.

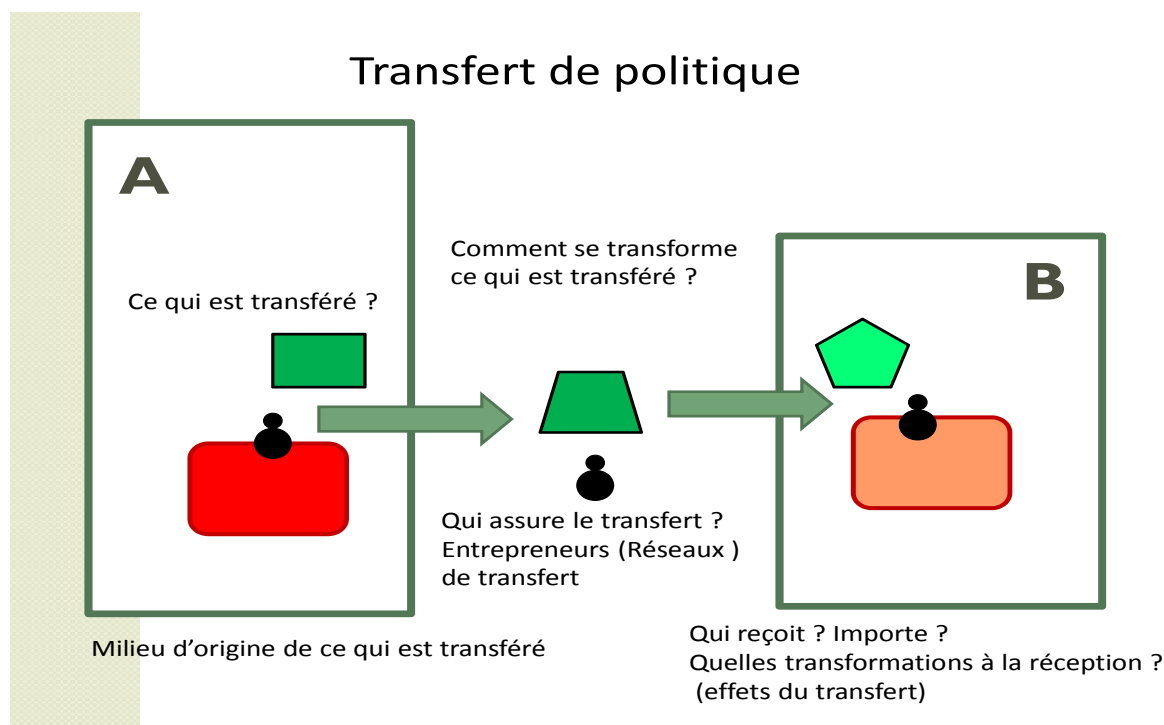
La définition des PT proposée par Dolowitz et Marsh (2000) fait référence dans beaucoup de papiers : les PT sont considérés comme des « *processus par lesquels des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique* ». Cette définition générale laisse entendre que la modalité de l'internationalisation des politiques se caractérise par des flux de modèles de PP de points émetteurs A vers des points récepteurs B, un « A to B » en quelque sorte.

Une telle définition suppose aussi « la présence d'un modèle de référence, d'acteurs engagés dans l'exportation et/ou dans l'importation de ce modèle, d'une variété de canaux,

<sup>1</sup> Les articles pionniers sur cette notion datent du milieu des années 1990 mais l'explosion de la littérature sur les TPP est plus récente, à compter du milieu des années 2000 (source : comptage bibliométrique sur Web of Science). Une excellente revue bibliographique a été publiée par Delpeuch, Thierry. 2008. "L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art." Pp. 69 in *Questions de recherche* n°27. Paris: CERIS Science Po.

mécanismes et stratégies de transfert, de processus complexes de réception aboutissant à l'appropriation du modèle sous une forme altérée, avec, le plus souvent, des conséquences imprévues » (Delpeuch 2008). Dans son cadre analytique, Marc Evans (2004) introduit la notion de « réseaux de transferts de politiques » pour insister sur l'importance de la dimension intentionnelle dans le processus de transfert. Car d'un autre côté, les transferts peuvent aussi être analysés dans la littérature comme des contraintes pesant sur les pays importateurs.

Schéma n°1 : processus et questions abordés par l'approche en termes de PT



Cette section thématique n°18 du Congrès de l'AFSP de Strasbourg (2011) a cherché à discuter la pertinence et l'utilité de la notion de PT pour le cas des politiques environnementales. Les communications présentées lors de la section thématique nous incitent alors, au-delà du paradigme des PTS, à formuler les hypothèses exploratoires suivantes :

**1/ L'internationalisation des PP ne s'arrête pas aux seuls PT tel que définis par Dolowitz et Marsh, c'est-à-dire à « l'exemplarité de l'étranger » (Frinault, Le Bart, 2009) ni à la légitimation par certaines élites nationales des modèles de PP importés.** Comprendre l'internationalisation des PP suppose également de regarder la fabrication de « modèles », ou à tout le moins de prescriptions, de plus en plus façonnés dans des arènes inter ou transnationales plus ou moins autonomes sans référence obligatoire à un modèle national. Il s'agit alors de répondre à trois questions : (1) dans ce cas, peut-on encore parler de PT ? (2) Si oui, ces arènes sont-elles des regroupements d'acteurs œuvrant entre les points A et B et dont il serait possible d'analyser le rôle grâce à l'outil des analyses multi-niveaux ? (3) Ou bien ces arènes sont-elles des espaces relativement autonomes, en formation, dont il convient de comprendre les processus dialectiques (entre national et inter/transnational) de leur autonomisation d'une part, et la relativité de cette autonomie à travers les relations qu'ils entretiennent avec A et B d'autre part ?

2/ La frontière voire la séparation analytique entre inter et transnational est une aporie : **l'élaboration des politiques environnementales serait le fruit de l'imbrication entre des dynamiques intergouvernementales** (interventions des Etats, négociations intergouvernementales de traités) **et des dynamiques transnationales** (arènes expertes peu investies par les Etats, mobilisations des acteurs des ONG, militantisme en réseaux transnationaux de défense de causes, entreprises transnationales,...).

3/ Si « régime environnemental global » (Meyer et al. 1997) ou *global public policy* (Stone 2008) il y a, **les PT ne sont qu'une des modalités de la fabrication des PP qui sont aussi le siège d'autres processus** (problématisation, mise sur agenda, fabrication et circulation de paradigmes,...). Plusieurs communications présentées insistent notamment sur le caractère circulatoire plus complexe que le seul transfert évoqué par les PT et montrent des processus de co-construction des idées et instruments dans de multiples « arènes ».

4/ **Une division politique du travail se mettrait en place entre, d'une part, un niveau international** dont la « capacité politique » (Painter et Pierre, 2005) se restreindrait à l'élaboration (problématisation et mise sur agenda) des politiques publiques **et, d'autre part, les niveaux nationaux et territoriaux** qui, non seulement, participeraient également à cette élaboration mais, de plus, auraient une capacité supplémentaire d'implémentation.

L'enjeu que soulève cette section thématique à travers l'interrogation sur la validité heuristique de la notion de transfert n'est donc pas secondaire : comment lire l'un des phénomènes marquant de la recomposition des politiques publiques qu'est leur inter/transnationalisation ?

- Serions-nous face à un phénomène supplémentaire de perte de « capacité politique » des Etats au profit de processus agençant de façon composite des recettes, normes et instruments de politique publique devenant de plus en plus des « biens publics mondiaux » ?
- Serions-nous alors devant des processus d'autonomisation de « régimes » internationaux qui marginaliseraient cette capacité « domestique » ?<sup>2</sup>
- Ou bien serions-nous plutôt devant des recompositions plus subtiles où des réseaux multi-niveaux laisseraient voir l'enchevêtrement, la coopération et/ou la concurrence, d'acteurs dont les ressources et capacités politiques seraient construites à chaque niveau et à leur jonction ?
- Dans ce dernier schéma, propice à une approche en termes de « configurations transnationales » (Hassenteufel, 2005 ; Dumoulin, 2010), quelle serait la place et le rôle des courtiers ou passeurs multi-niveaux ?

Le cadre d'analyse des *policy transfer studies* apportent des éléments heuristiques importants pour la compréhension de l'internationalisation des PP (2) mais il n'est pas sans limites (3) mises en lumière par les contributions de la section thématique (4).

<sup>2</sup> Dans tous les cas, il est indéniable qu'il existe de fortes disparités dans les capacités des Etats à « jouer » et agir (ou subir) dans ces architectures complexes.

## 2. LES APPORTS HEURISTIQUES DES PTS

Pour M. Evans, le cadre d'analyse des PT constitue essentiellement un modèle analogique qui permet d'articuler les analyses domestiques, comparatives et internationales en science politique (Evans 2004). Ainsi, cette approche des transferts élargie celle en termes de mimétismes qui n'est qu'une des modalités de transfert, reconnue par beaucoup d'auteurs comme la plus rare (Bennett and Howlett 1992; Rose 1991). La notion de transfert serait donc un moyen empirique de comprendre les phénomènes de transnationalisation des politiques publiques par une analyse sociologique des opérateurs de transferts et, d'autre part, de mettre à jour des « configuration d'interactions transnationales » (Hassenteufel 2005).

Certains travaux ont ouvert la voie à une prise en compte fine des « récepteurs » des modèles et des modalités d'intégration d'éléments « exogènes » dans les processus de PP par le biais de mécanismes d'apprentissage (Rose 1991; Shipan and Volden 2008; Wolman and Page 2002). En mettant la focale sur cette étape de la réception, ces recherches permettent de nuancer la vision trop binaire (Etats forts/faibles, dominants/dominés,...) en soulignant l'autonomie relative des administrations et régimes des pays du Sud dans leurs interactions avec la communauté internationale de l'aide publique au développement (cf. les communications de Rozenn Diallo pour le cas du Mozambique, de Philippe Méral et Jean-François Le Coq, de Cécile Bidaud pour le Costa Rica et Madagascar qui confirment cette vision plus complexe d'Etats aux capacités différenciées mais toujours effectives).

En s'accordant donc pour dire que le transfert n'est que très rarement copie mais plutôt hybridation, traduction, adaptation, emprunt partiel, siège de logiques d'apprentissage, les analyses des PT offrent également la possibilité de dépasser les catégories duales national/international sans tomber forcément dans l'indéfini parfois idéalisée du transnational et de ses avatars (société civile internationale, gouvernance mondiale,...). Il ne s'agit pas ici de nier l'émergence de processus et d'espaces transnationaux (Saunier 2004), phénomènes bien réels, mais de chercher à bien saisir les articulations, circulations et transferts entre ces espaces transnationaux en formation et les différents niveaux des architectures territoriales/nationales/internationales. Les Etats se trouvent aujourd'hui « concurrencés » par les ONG, le secteur privé, l'autonomisation des OIG (Hawkins, Hall, Nielson, Tierney, 2009) qui étendent leurs mandats face aux Etats. L'extension des bureaucraties des OIG diffusent une culture du multilatéralisme (Schemeil, 2011). Dans cette concurrence, de nombreux acteurs interagissent et les notions d'entrepreneurs et de réseaux de transferts (Stone, 2000 ; Evans, 2004) sont utiles pour identifier les acteurs de ces recompositions.

On soulignera que la littérature sur les transferts s'est développée essentiellement sur des exemples de pays du Nord et de transferts généralement Nord-Nord. Certains auteurs estiment que la littérature sur les politiques de développement, depuis les années 1950, nous renseignent aussi sur ces processus de transferts et gagneraient à être pris en compte dans les analyses faisant l'état des travaux sur les PT (Darbon 2009). Force est de constater aussi que peu de travaux existent aujourd'hui sur des transferts Sud-Sud, voire Sud-Nord. Les communications à la section thématique n°18 apportent des éléments en ce sens.

### 3. LIMITES DE L'APPROCHE EN TERMES DE PT

La première limite est l'insistance sur la variable contrainte/volontarisme et la notion de modèle qui en résulte. La littérature évoque en effet une gradation entre de la copie à l'inspiration (Rose propose trois étapes entre ces deux extrêmes, Rose, 1991. Beaucoup de travaux insistent sur la variable volontarisme/coercition dans le processus de transfert (Dolowitz and Marsh 2000). Ces auteurs construisent une typologie des modalités de transferts selon un curseur se déplaçant à partir de la variable coercitive :

- Le transfert peut être volontaire à partir de ce que Rose appelle le *lesson drawing*. Un modèle est importé pour pallier à un échec de politique domestique. L'exemplarité extérieure entre alors sur l'agenda politique national et devient un enjeu politique national.
- Le transfert peut être négocié par un pays ou des organisations internationales pour « ajuster » une politique nationale en contrepartie de fonds, d'accès à des marchés... Entre également dans cette catégorie le « bandwagoning », c'est-à-dire un phénomène d'imitation des politiques des pays voisins.
- Enfin, le transfert peut être coercitif lorsque des politiques sont imposées depuis l'extérieur contre la volonté des gouvernements et des populations (cas de nombreuses politiques « inspirées » par la Banque mondiale ou le FMI dans les PED).

De sorte que la métaphore du « modèle » devient centrale dans l'approche par les transferts. D'une manière plus générale, l'approche PTS raisonne en termes de « modèle » transférés, notion très discutée (Darbon 2009). D. Darbon par exemple estime que ce serait la répétition du transfert et son pouvoir à être un bon « produit d'appel » pour l'idéologie du moment qui consacrerait le modèle et non les qualités intrinsèques de l'objet transféré. Du coup, une seconde limite apparaît, liée à la diversité des processus que recouvre la notion de transfert. Ce qui est transféré est généralement catégorisé en trois « objets » : des processus/design, des instruments et des idées (Bennett and Howlett 1992). De plus, ce qui est transféré est presque toujours transformé à travers le processus de transfert/adoption. Le flou de ce qui est transféré, ou du moins de son caractère « plastique » est aussi renforcée par l'idée que le profil des entrepreneurs de transfert est déterminant pour comprendre ce qui va circuler (Delpuech 2008; Dolowitz and Marsh 1996) (repris par M. Hrabanski dans sa présentation). Dans un tel paradigme, il devient difficile de comprendre les phénomènes de co-construction des idées et instruments qui circulent.

La troisième limite réside dans le fait que, dans une perspective séquentielle, la littérature segmente schématiquement et analytiquement le processus de transfert en trois « moments » : (1) construction/émergence du modèle (en général peu analysée), (2) circulation/exportation du modèle, (3) réception/importation du modèle. Selon la focale mise par les travaux sur ces trois « moments » du transfert, ils porteront une attention particulière à la sociogenèse des modèles de PP (construction, émergence, processus finalement peu abordés par les PTS), à la sociologie des passeurs (circulation) ou aux mécanismes d'apprentissages (réception du modèle). Il est toutefois utile de souligner que cette segmentation, comme l'analyse séquentielle des PP, peut constituer un obstacle à la compréhension des processus en cours du fait de l'étroite imbrication de ces trois « moments » et, parfois, de leur simultanéité : par exemple, un fonctionnaire national participant à l'élaboration de normes dans des arènes

internationales, en amont d'un transfert, est déjà, dans une certaine mesure, en train de faire des apprentissages qui seront au principe de l'éventuelle adoption de cette norme dans la législation de son propre pays.

La quatrième limite est la faible historicisation de l'approche PTS. Cette critique évoquée par plusieurs auteurs (Dumoulin and Saurugger 2010; Saunier 2004) se mesure au fait que la littérature TPP qualifie aisément les processus de transfert comme « nouveaux » à l'exemple du début de résumé d'article de Diane Stone : « Public policy has been a prisoner of the word "state." Yet, the state is reconfigured by globalization » (2008). Pourtant, la globalisation des formes de l'Etat n'a rien de nouvelle. La diffusion de l'Etat durant la période postcoloniale en est un exemple (Badie 1992; Bayart 1989). La « modernisation de l'Etat » dans les années 1960 est issue de transferts transatlantiques, via des fondations (Rockefeller, Ford...) finalement assez proches des analyses récentes sur les PTS (Guiader, 2008).

L'idée d'hybridation/adaptation/traduction est utile pour comprendre le « bricolage » permanent des acteurs lors des processus politiques. Mais ces notions véhiculent implicitement l'idée de l'existence de deux modèles idéal-typique (national/domestique vs inter/transnational, endogène vs exogène) et permet difficilement de comprendre en quoi les processus politiques nationaux ont aussi leur propre historicité qui explique pour partie leur nature composite (Laborier and Trom 2003). D'autres politiques ont montré que ce qui apparaît comme un « modèle national » peut être le résultat d'emprunts et de synthèses bricolées à partir de plusieurs « traditions nationales » comme c'est le cas des théories de gestion US construite à partir d'emprunts de diverses expériences européennes (Saunier 2003). Ces considérations renforcent les arguments en faveur de l'utilisation de la notion de circulation, plus large que celle de transfert, tant les emprunts mutuels et les mélanges peuvent s'enchaîner dans des processus de déployant parfois sur plusieurs décennies.

Par ailleurs, si l'expansion des circulations internationales est peu discutable, dans quelle mesure les analyses en termes de PT apportent une nouveauté théorique ou méthodologique ? L'analyse des PT se caractérise-t-elle par un objet particulier ou correspond-elle à une évolution significative dans la façon de penser le politique ?

Enfin, pour certains auteurs, le courant des PTS recouvre des approches avec des cadres théoriques et méthodologiques différents et parfois contradictoires, obscurcissant les analyses plutôt qu'elles ne les éclairent (James and Lodge 2003). Ces auteurs estiment que la notion de PT aide difficilement à démêler d'autres processus intervenant dans le *policy making*. La mise en exergue des atouts et limites de l'approche des PTS résulte parfois du jeu de la construction des distinctions dans le champ académique. A travers la mobilisation de travaux empiriques diversifiés, la section thématique n°18 a cherché à explorer plus avant cette examen sans tomber pour autant dans le rejet ou l'adoption enthousiaste d'un cadre d'analyse que tous s'accordent à dire qu'il a stimulé et stimule encore les débats scientifiques.

#### 4. APPORT DES COMMUNICATIONS ET DES DEBATS LORS DE LA ST 18

En reprenant les variables généralement retenues pour analyser à grands traits la diversité des processus de PT, on peut rapidement situer les contributions de la section thématique n°18 dans un tableau synthétique. Il s'agit de repérer, en premier aperçu, le domaine spécifique du papier concerné, l'objet qui circule ou est transféré, le moment spécifiquement analysé (production/circulation/importation) et la modalité du transfert.



Tableau n°1. Les contributions de la ST selon les catégories de littérature sur les PT

Contribution	Objet	Ce qui circule	Temporalité / moment	Modalité
C. Bidaud	Madagascar, services environnementaux	Instruments	réception	Négociée, imposée
P. Méral J.F. Le Coq	Services environnementaux, Madagascar, Costa Rica	Instruments	Production/Réception	Négociée
R. Diallo	Plan de conservation, Mozambique	Instruments	Réception	Négociée
D. Dumoulin	Aires protégées de conservation, professionnels sectoriels mexicains « enchassés » dans une configuration transnationale	Instruments, idées	(Co-construction)/Circulation/exportation	Négociée
S. Louafi	Banques de données de gènes, scientifiques et fonctionnaires internationaux (courtiers), arènes transnationales	Idées, instruments	(Co-construction)/circulation/exportation	Négociée
M. Hrabanski	Biodiversité, firmes multinationales, services écosystémiques	Idées	(Co-construction)	Négociée
G. Bouleau	Scientifiques, « idéologie de la modernisation écologique »	Idées	(Co-construction)/circulation	Négociée

Les limites soulignées dans les pages précédentes nous encouragent cependant à souligner des traits communs à plusieurs contributions et qui vont dans le sens d'une discussion du modèle analogique des PT.

*La confirmation du caractère circulatoire des processus d'internationalisation et du rôle des courtiers/passeurs*

La critique du caractère linéaire que véhicule la notion de transfert (A to B) est portée par des chercheurs défendant plutôt des analyses en terme de circulation (des idées, des élites) (Saunier 2004) et de transnationalisation des processus politiques (Stone 2000; Stone 2008). L'un des intérêts des textes de la section thématique est bien de renforcer cette vision circulatoire des idées et instruments de PP dans des arènes et configurations trans et internationales qui jouent un rôle fondamental dans le transport, la diffusion mais aussi et peut-être surtout, en amont, dans la fabrique des idées et instruments objets d'éventuels transferts.

Les contributions insistent sur les acteurs de ces circulations. Dans le domaine des politiques environnementales, et plus particulièrement les processus décrits par les contributions cette section thématique, c'est la sociologie des passeurs qui est le plus souvent mobilisée : le cas des « services environnementaux » à Madagascar (plutôt imposé, contributions de C. Bidaud et de P. Méral et JF. Le Coq) et au Costa Rica (plutôt accueilli, voire construits et traduits, contribution de JF. Le Coq et P. Méral), celui des plans de conservations et des élites administratives mozambicaines (contribution de R. Diallo) et celui des professionnels mexicains de la conservation (contribution de D. Dumoulin) s'intègrent aisément dans la littérature sur les TPP.

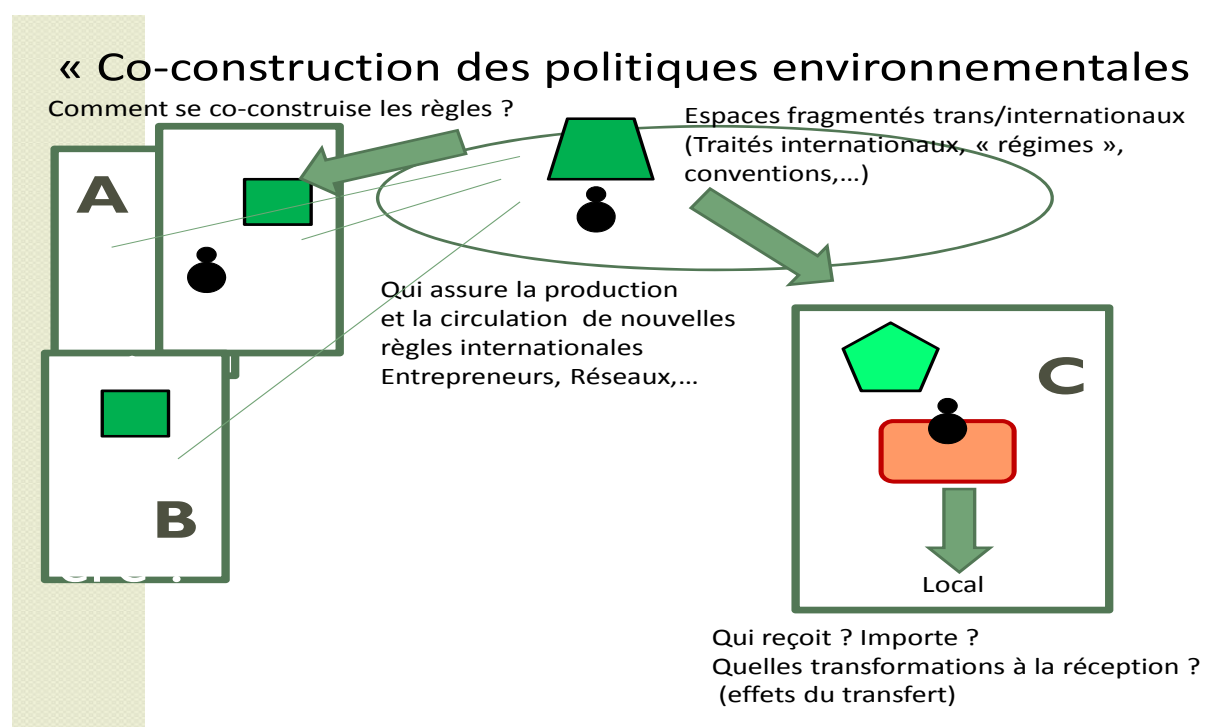
*Des normes, idées et instruments qui émergent dans des espaces hybrides (inter/transnationaux ; politiques et scientifiques ; présences d'acteurs étatiques et non étatique...)*



Plusieurs communications portant sur les arènes transnationales, dans lesquelles s'insèrent les firmes multinationales (services écosystémiques, contribution de M. Hrabanski), ou construites par les scientifiques (banques de gènes, contribution de S. Louafi), ou celles où circulent des représentations du monde (circulations de la « modernisation écologique », contribution de G. Bouleau) renvoient plutôt à l'émergence éventuelle de modèles, de normes et paraissent de ce fait plus éloignées de la littérature sur les PT *stricto sensu*. De ce point de vue, elles sont utiles pour mettre l'accent sur la limite d'une vision linéaire et unidimensionnelle de transferts de modèles en montrant que l'émergence d'idées ou de modes de coordination stabilisés résultent d'interactions complexes entre acteurs évoluant dans les espaces nationaux, inter et transnationaux.

C'est ici que la notion de « configuration transnationale » (contribution de D. Dumoulin) adossée à une microsociologie interactionniste (aspects méthodologiques de la contribution de M. Hrabanski), est d'un grand secours. La diffusion des idées et des instruments de PP s'opère dans des arènes inter/transnationales plus ou moins formelles et plus ou moins liées entre elles par l'intermédiaire de courtiers (S. Louafi) qui font « configuration transnationales ».

Schéma n°2 : Arènes internationales fragmentées, circulations et production des politiques environnementales.



Dans ce contexte, l'intentionnalité véhiculée par la notion de transfert devient vite relative. En effet, si entrepreneurs de causes et courtiers transnationaux développent des stratégies d'enrôlement de nouveaux acteurs dans leur cause, beaucoup de choses se négocient dans ces « configurations transnationales », ce qui semble d'ailleurs être le gage de leur succès. Etre enrôlé sans se compromettre avec une cause et au contraire pouvoir négocier une posture de défense de ses intérêts, telle semble être la posture des nouveaux enrôlés. Le cas des firmes multinationales qui intègrent les discussions sur le contenu des « services écosystémiques » semble alimenter cette hypothèse (contributions de M. Hrabanski). Ces processus de co-constructions négociées de causes entre acteurs « associés-rivaux » dans des « configurations

transnationales » instables plaident alors plus pour la construction/diffusion aléatoire que pour le processus de transfert volontaire. Dans certaines situations empiriques, plus que de transferts, faudrait-il plutôt revenir à la problématique diffusionniste, ou à celle plus dynamique de circulations.

L'aspect volontaire de la recherche de solution se retrouve peu dans les cas mozambicain ou malgache. Cette dimension volontaire de l'importation de modèle extérieur ne semble pas heuristique dans ces deux cas, ceci pour des raisons différentes.

- Au Mozambique (contribution de R. Diallo), les élites internationalisées contribuent à l'importation en tant qu'agents de transfert mais sous l'emprise des bailleurs de fonds dans la mesure où le modèle n'est guère l'objet d'un choix volontaire de leur part.
- A Madagascar (contribution de C. Bidaud), l'aspect coercitif du processus aux mains des ONG semble marginaliser les volontés étatiques de maîtriser les transferts. Le *lessons drawing* (Rose, 1991) n'est-il pas finalement qu'une des modalités de problématisation des PP qui correspond à des circonstances très particulières ? En même temps, ce cas de figure est ambivalent dans la mesure où la structure du champ politique et la « crise » que vit ce régime retourne la contrainte : les OI sont, si ce n'est contrainte, mais en tous les cas dépendantes dans leurs intentions.

Le cas du Costa Rica (contribution de J.F. Le Coq et P. Méral), les élites semblent avoir choisi le modèle des services environnementaux, voire contribué à le construire, tout en étant des agents très actifs de son triple transfert : vers le domestique, vers les arènes transnationales et vers d'autres pays.

*Inter/transnationalisation des politiques publiques qui ne marginalisent pas les capacités des acteurs des espaces nationaux (segments de l'Etat, groupes d'intérêts,...)*

La plupart des contributions montrent également que les logiques nationales (champs scientifiques, politiques) restent prégnantes (contribution de R. Diallo, S. Louafi, D. Dumoulin notamment). Les contributions de R. Diallo, P. Méral et J.F. Le Coq montrent que, si circulation transnationale de modèles il y a, celle-ci vient s'encaster dans les structures sociales et politiques nationales (champs politiques et bureaucratiques, institutions étatiques, enjeux nationaux...) qui n'ont de cesse de les traduire « au quotidien ». Comme le souligne la littérature sur la variété des capitalismes (Hall, Soskice, 2001), les « avantages institutionnels » face aux chocs externes que sont ces politiques venues d'ailleurs sont des ressources pour les Etats afin de s'adapter à ces chocs, chacun selon sa trajectoire historique, forgeant ainsi des types très variés de PP. Homogénéisation et convergence des PP, malgré l'accélération indéniable de leur internationalisation, seraient donc à relativiser. Les reconfigurations des Etats par la globalisation supposent des analyses nationales de trajectoires des Etats pour historiciser ces processus et éviter toute dictature de l'immédiat.

La « communauté » scientifique est souvent perçue comme relativement internationalisée, du fait du caractère universel revendiqué par la connaissance scientifique et ses modalités de production. Comment lire pour autant les pratiques d'échange de savoirs scientifiques entre les scientifiques dans les arènes transnationales ? Sont-ce des pratiques parallèles ou bien totalement déconnectées de celles des échanges disciplinaires propre aux champs scientifiques nationalement structurés ? Comment comprendre les coalitions de savoirs savants dans l'internationalisation des PP (Weible, Sabatier, 2009) ? Ne sont-elles pas finalement que des parties prenantes supplémentaires du processus plus large de problématisation des PP

nationales par des coalitions déjà existantes ? L'international n'est-il pas à analyser comme une ressource pour certains acteurs de coalitions nationales ?

Sans minimiser les apports des PTS, comment replacer cette littérature foisonnante par rapport aux travaux sur l'intergouvernementalisme libéral (Moravcsik 1999) ? Ces analyses auraient-elles perdu toute pertinence face au développement des arènes transnationales ? Sont-ce des processus parallèles ou enchâssés ? On voit bien comment les PTS apportent des contributions, soulèvent des questions de portée plus générale. Faut-il voir pour autant les PTS comme un domaine homogène de travaux ou plutôt comme l'exploration systématique de processus diversifiés qui posent ou reposent, parfois sous un nouveau jour, des questionnements anciens.

### *Une internationalisation des processus classiques de policy making ?*

Ne faut-il pas voir les PT comme des processus particuliers, enchâssés dans les processus aujourd'hui bien connus du *policy-making* (problématisation, mise sur agenda...), dans ceux des mobilisations sociales transnationales, *advocacy networks*, et de jeux aux frontières des Etats (Keck, Sikkink, 1998) avec les capacités à mettre sur l'agenda politique national de « nouvelles » questions, par le jeu de l'« effet boomerang ». L'inter et le transnational sont à l'évidence de « nouvelles » ressources pour certains entrepreneurs de politique publique « domestiques ». Faut-il différencier, théoriquement et méthodologiquement, les analyses des courtiers inter/transnationaux de celles déjà fournies en littérature sur les « courtiers » ou « passeurs » des politiques publiques ? La littérature sur les transferts, comme beaucoup de thématique émergente, véhicule parfois des logiques performatives : puisqu'on parle des transferts, c'est qu'ils existent, et qu'ils constituent un nouveau champ de recherche à part entière<sup>3</sup> : il s'agirait alors de comprendre les relations entre les transferts et ces autres processus.

L'approche des PT ne serait-elle finalement pas une manière empirique de repenser les classiques de l'analyse des PP en ajoutant un niveau supplémentaire, l'international, dans le *policy making* ? La littérature classique d'obédience stratégiste et constructiviste sur les « entrepreneurs de politiques publiques », la « mise sur agenda », les « fenêtres d'opportunité » (Cobb, Elder, 1975 ; Kingdon, 2010) ne se voit-elle pas offrir une seconde jeunesse avec les processus récents d'internationalisation des PP ?

Un des courants d'étude des PTS est centré sur les processus en tentant de les situer dans les processus décisionnels nationaux (Evans, 2005). C'est aussi le choix de la contribution de R. Diallo de lier sociologie des élites bureaucratiques nationales, processus décisionnels et contraintes extérieures. Ce courant d'analyse se penche sur les « agents » de transferts, en position de « double allégeance », nationale et internationale, pour le cas mozambicain. Cette contribution montre que cette double posture autorise ces élites bureaucratiques à aligner (non sans luttes politiques et bureaucratiques propres aux champs nationaux) les agendas des deux niveaux et ainsi à re-problématiser les PP nationales. R. Diallo montre que les élites bureaucratiques négocient « au quotidien » l'agenda de leur administration nationale en les bricolant avec ceux des bailleurs de fonds qui financent la réorganisation de la PP de conservation aussi bien sur le fond de la politique elle-même que sur sa gouvernance.

<sup>3</sup> Et ses invétérables critiques contestant la pertinence et la légitimité de ce succès rapide mais contribuant aussi l'autonomisation de ce nouveau champ de recherches (James, Oliver, and Martin Lodge. 2003. "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research." *Political Studies Review* 1:179-193.

Finalement, la nouveauté du processus serait l'amplification de « l'exogénéisation des sommets de l'Etat » (angle mort des papiers, mis à part la contribution de R. Diallo). Certaines élites de l'Etat « jouent la carte » de l'extérieur pour renforcer leur « capacité politique » nationale et leur position personnelle (y compris les subsides personnels, ce n'est pas négligeable) dans les jeux et luttes nationales. Cette situation évoque les analyses de Saskia Sassen qui critique la vision des Etats qui s'adapteraient aux pressions extérieures : c'est vrai pour certains segments de l'Etat mais il existe des transformations profondes de l'Etat qui sont au cœur des processus de globalisation : « Le national est un site de la politique globale » et « des composantes particulières de l'Etat commencent à fonctionner comme centre d'accueil institutionnel pour le fonctionnement de puissantes dynamiques constitutives du 'capital global' ou qui lui sont essentielles. Ce faisant, ces institutions étatiques réorientent leur action politique particulière ou leurs agendas étatiques plus larges en fonction des exigences de l'économie globale, alors même qu'elles continuent d'être codées comme nationales » (Sassen 2009).

Comme le montre la littérature importante de l'analyse des PP, la construction des « problèmes » échappe de plus en plus à ce qui aurait été un quasi monopole des Etats. La « démographie galopante » des acteurs qui entrent en PP (experts et consultants, autorités administratives indépendantes et agences, lobbies, mouvements sociaux, ONG...) amène à parler aujourd'hui moins de politiques publiques que d'action publique (Massardier, 2008). Dans ce contexte, le phénomène de fragmentation des lieux de fabrication des PP amplifie ce processus (arènes participatives, réseaux...). La définition des problèmes publics n'en devient que plus complexe car plus controversée, concurrentielle, longue et incertaine. Les techniciens de l'Etat sortent de leur seul rôle d'administrateur de PP calibrées par leur seul « dogmes sectoriels » (Papadopoulos, 1995) pour négocier la définition des problèmes et des solutions applicables avec d'autres rationalités et « dogmes ». Reste que dans ce fatras, J. Kingdon avait repéré la « capacité politique » de certains acteurs stratégiques, les « entrepreneurs de politiques publiques », à imposer leurs problématisation et solutions : en se saisissant de « fenêtres d'opportunité » (stratégie dans la temporalité) d'une part, et en alignant les « courants » politiques (stratégie sur le contenu).

Le *policy-making* repose sur les « ressources » de certains acteurs (légitimité politique et/ou expertes et/ou sociale – pouvoir politique de l'économie... -, mobilisation du nombre et/ou de la force, pouvoir financier, capital social – centralité dans des réseaux...) qui leur permet de s'octroyer une « capacité politique » définie comme « la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques » (Painter et Pierre, 2005). Au-delà des limites de cette approche, sa valeur heuristique est réelle. Cumulée à une approche en termes de réseaux ou coalition de PP, l'approche de Kingdon permet d'expliquer pourquoi, à un moment donné, une définition d'un problème public et des solutions émergent comme le « possible » ayant écarté d'autres « possibles ». Dans cette optique, les acteurs inter/transnationaux et internationalisés ne feraient qu'ajouter à la liste des « entrepreneurs » stratégiques ayant une « capacité politique » à définir problèmes et solutions.

Mais, à ce stade, trois questions s'imposent :

1. L'international ne serait-il alors qu'une ressource supplémentaire pour renforcer la capacité de certains acteurs ?
2. Le niveau international acquiert-il une autonomie de problématisation des PP ou l'approche multi-niveaux demeure-t-elle heuristique ?

3. Comment penser le constat de la concomitance entre normes « globales » et PP « nationales » dans le cas des politiques environnementales (alors que dans d'autres domaines, les politiques et traditions nationales ont largement précédé la construction d'agendas et de normes internationales) ?

## 5. PISTES D'APPROFONDISSEMENTS

En guise de conclusion très provisoire, voici quelques pistes d'approfondissement que nous aimerions mettre en discussion comme autant de directions de recherches, plus ou moins articulées.

### *Sur la fragmentation des lieux processus de fabrication des politiques environnementales*

Il est admis que les arènes internationales sont fragmentées et qu'elles sont parfois articulées dans des architectures complexes (Biermann et al. 2009). Quelles sont les logiques de ces fragmentations et cloisonnements ? Comment s'articulent-elles parfois entre elles ? Y aurait-il des dynamiques de hiérarchisation à l'œuvre ? (prééminence croissante de l'agenda climatique sur d'autres agendas globaux, articulation commerce et développement,...). La compréhension plus fine de ces dynamiques et une meilleure représentation des architectures internationales permettrait de mieux comprendre l'élaboration de modèles, de normes, la sélection d'instruments dans les interactions articulant ces arènes fragmentées.

### *Sur la diversité des processus d'internationalisation des politiques environnementales et leur articulation*

Il est aussi admis que les politiques nationales environnementales sont fabriquées et mises en œuvre en partie sous des impulsions internationales (traités et conventions, droit internationale,...). N'y a-t-il pas des situations diversifiées dans ce domaine selon le type de politique environnementales (eau, carbone,...) ? Quelles sont les modalités pratiques par lesquelles s'exercent ces emprunts internationaux ? Transferts et/ou autres processus ?

Une des conclusions de la ST est que les PT ne sont qu'un des processus à l'œuvre. Quelles sont les modalités différentes de l'internationalisation des PP : Transformations des élites (modes de sélection, socialisations,...), différentes modalités de circulation (coalitions ouvertes, coalitions d'experts, mise en traité, contrainte de transferts, travail politiques de passeurs... ? Comment s'articulent-elles ?

Il est admis qu'une des spécificités des politiques environnementales est leur technicité liée aux incertitudes scientifiques qui entoure les grands débats (changement climatique, standards de pollution des eaux...). De plus, les débats scientifiques, économiques et sociologiques se sont emparés et ont construit le développement durable, le capitalisme vert, la modernisation écologique, devenus des grands référentiels convergents, de nouvelles idéologies et registres de justification d'une compatibilité entre croissance capitaliste et protection de l'environnement. Comment se construisent ces registres et idéologies ? (Contribution de G. Bouleau). Quels rôles y jouent les scientifiques ? Avec quels autres acteurs ? Quel est le rapport entre production de science dans les structures des champs scientifiques concernés et les processus politiques nationaux et internationaux ? Quel est le rôle du savoir savant, des enjeux et logique de la production concurrentielle de science et de ces producteurs dans la production et la circulation de ces registres ? Quels sont les scientifiques qui entre en

« problématisation » internationales des politiques environnementales ? (Contribution de S. Louafi).

Il est admis que la circulation internationale des prescriptions, normes et instruments de politiques environnementales reposent sur la « capacité politique » de « courtiers » ou passeurs entre niveaux, Etats et arènes ou les trois en même temps. Mais les contributions de la ST insistent également sur le rôle d'acteurs non humains que sont les écrits et rapports internationaux dans cette circulation. Quelles sont les stratégies à l'œuvre pour accéder à cette capacité politique de dicter le monde : stratégies d'accès aux *baords* qui les rédigent ; quelles stratégies de sélection et de cooptation des rédacteurs des rapports ? Quels rôles jouent ces écrits dans la production d'irréversibilité dans le processus international de problématisation de l'environnement ? Quel rôle jouent-ils dans la classification internationale du monde ? Comment comprendre les *success stories* de certains rapports internationaux qui deviennent des marqueurs incontournables des politiques environnementales et par là même contribuent à la circulation rapide d'idées et instruments de politiques ?

*Sur la posture des Etats dans les processus d'internationalisation des politiques de l'environnement*

On a évoqué l'idée que, dans certaines situations (fréquentes ?), les Etats « reprenaient la main » ? Mais quels Etats, ou quels segments de l'Etat ? Cette affirmation va à l'encontre d'une vision où la globalisation effacerait le rôle des Etats. Assiste-t-on à la fin du politique comme centré autour de la logique des Etats-Nations, de leurs intérêts et bureaucraties (comme l'exprime les écrits de B. Badie par exemple) ou plutôt à des recompositions des modes d'action des Etats (Bayart 2004) qui sont aussi des acteurs actifs dans les processus de globalisation (Sassen 2009) ?

Ces premiers échanges autour de la notion de *policy transfer*, de circulation internationale des idées, instruments et recettes de politiques publiques dans le domaine de l'environnement ouvrent résolument des pistes de travail diversifiées que des travaux de recherche actuels et futurs pourront creuser.

## 6. REFERENCES

- Beck, Ulrich. 2003. *Pouvoir et contre-pouvoir à l'heure de la mondialisation*. Paris: Flammarion.
- Bennett, Colin J., and Michael Howlett. 1992. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences* 25:275-294.
- Biermann, Franck, Philipp Pattberg, Harro van Hasselt, and Fariborz Zelli. 2009. "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis." *Global Environmental Politics* 9:14-40.
- Cashore B., "Legitimacy and Privatization of Environmental Governance: How Non-State-Driven (NSDM) Governance Systems Gain Rule-Making Authority", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4., October 2002 (pp. 503–529)
- CASTELLS M., "Global governance and global politics", *Political Science and Politics*, January, 2005, pp. 9-16
- Callon, Michel. 1986. "Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles St Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de St Brieuc." *L'année sociologique*:169-208
- Cobb R.W., Elder C. D., *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*, Hopkins University Press, 1975
- Delpeuch, Thierry. 2008. "L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art." Pp. 69 in *Questions de recherche n°27*. Paris: CERI Science Po
- Delpeuch Thierry , « Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques », *L'Économie politique*, 2009/3 n° 43, p. 77-99
- Dezalay, Yves, and Bryant Garth. 2002. *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*: Seuil.
- Dolowitz, David, and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions* 13:5-24.
- Dumoulin David, « Configurations sociales transnationale s : quelles compétences pour les passeurs d'échelles ? Exemples des politiques de la conservation de la nature. » Séance : La fabrique multi-niveaux des politiques. Les passeurs d'échelles, colloque international « Les approches " multi-niveaux " des politiques publiques , CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010
- Dumoulin, Laurence, and Sabine Saurugger. 2010. "Les Policy transfer studies : analyse critique et perspectives." *Critique Internationale* 48:9-24.
- Dumoulin Laurence et Licoppe Christian , « Policy transfer ou innovation ? » L'activité juridictionnelle à distance en France, *Critique internationale*, 2010/3 n° 48, p. 117-133
- Evans, M., and J. Davies. 1999. "Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective." *Public Administration* 77:361-385.
- Evans, M., *Policy transfer in global perspective*, Asghate, 2004
- Evans, Mark. 2009. "Policy transfer in critical perspective." *Policy Studies* 30:243-68
- Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine : "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Giddens, Anthony. 1994. *Les conséquences de la modernité*. Paris: L'Harmattan.
- Hassenteufel, Patrick. 2005. "De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques." *Revue française de science politique* 55
- Hawkins D.G., Hall D.A., Nielson D.L., Tierney M.J. (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, 2009
- James, Oliver, and Martin Lodge. 2003. "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research." *Political Studies Review* 1:179-193.
- Jobert, Bruno. 2002. "Le mythe de la gouvernance anti-politique." Pp. 11 in *Ville congrès de l'AFSP*. Lille



- Kingdon J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Update Edition, with an Epilogue on Health Care), Longman, 2010
- Laborier, P , and Danny Trom. 2003. *Historicités de l'action publique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Painter Martin, Pierre Jon, "Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes", in Painter Martin, Pierre Jon, *Challenges to States Policy Capacity, Global Trends and Comparatives Perspectives*, Palgrave, Macmillan, 2005
- Papadopoulos Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, 1995
- Rosa, Hartmut. 2010. *Accélération. Une critique sociale du temps*. Paris: La Découverte.
- Rose, Richard. 1991. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy* 11:3-30.
- Saunier, Pierre-Yves. 2003. ""Tel Mickey Mouse jouant au tennis...". Note de recherche : Charles S. Asher et l'internationalisation de la Public Administration." *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*:49-56.
- . 2004. "Circulations, connexions et espaces transnationaux." *Genèse*:110-126
- Schemeil Y., Introduction à la science politique, Presses de Sciences Po, 2011
- Shipan, Charles R., and Craig Volden. 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion." *American Journal of Political Science* 52:840-857.
- Stone, D. 2000. "Non-governmental policy transfer: The strategies of independent policy institutes." *Governance-an International Journal of Policy and Administration* 13:45-70.
- . 2004. "Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy." *Journal of European Public Policy* 11:545-566.
- Stone, Diane. 2008. "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks." *The Policy Studies Journal* 36.
- Wolman, H., and E. Page. 2002. "Policy transfer among local governments: An information-theory approach." *Governance-an International Journal of Policy and Administration* 15:477-501.